



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce R. M., zastoupeného Mgr. Františkem Korbelem, advokátem v Táboře, Převrátilská 330, 390 01 Tábor, proti žalovanému Úřadu městské části Praha 1, Vodičkova 18, 115 68 Praha 1, o ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2004, čj. 8 Ca 109/2003-25

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2004, čj. 8 Ca 109/2003-25, se zrušuje.
- II. Žaloba se odmítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce dne 24. 4. 2003 podal u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se konkrétně domáhal toho, aby soud žalovanému přikázal, aby žalobci umožnil pořizovat zvukové záznamy z jednání o přestupku čj. R 2048/2002, jakož i dalších ústních jednání vedených se žalobcem na základě ustanovení § 21 správního řádu.

Městský soud v Praze tuto žalobu rozsudkem ze dne 27. 2. 2004, čj. 8 Ca 109/2003-25, zamítl. Argumentoval tím, že žalovaný, který neumožnil zástupci žalobce pořizovat si zvukový záznam z jednání, se řídil zásadou neveřejnosti správního řízení plynoucí z § 21 odst. 3 správního řádu. Je přitom povinností správního orgánu, aby v přestupkovém řízení chránil zájmy obviněného i svědků a nelze vyloučit, že pořizováním soukromého zvukového záznamu výslechu svědka by mohla vzniknout újma nejenom tomuto svědkovi, ale také obviněnému. Do

subjektivního práva žalobce na pořízení vlastního zvukového záznamu žalovaný nemohl zasáhnout, neboť žalobci žádné takové právo nesvědčí, protože žádný ze zákonů upravující správní řízení o přestupku takové právo účastníkům řízení nepřiznává. Městský soud v Praze se konečně neztotožnil ani s námitkou odvolávající se na § 6 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích; upozornil na to, že jiné postavení soudů a správních orgánů a zejména na skutečnost, že zatímco řízení před soudem je veřejné, řízení před správním orgánem je neveřejné.

Žalobce (stěžovatel) rozsudek Městského soudu v Praze napadl kasační stížností. V úvodu uvedl, že řízení o přestupku, jehož se zákaz pořizování zvukových záznamů týká, bylo zastaveno rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 8. 2003, čj. R 2048/2002. Stěžovatel je však přesvědčen, že rozhodnutí o jeho žalobě má význam i do budoucna, neboť hrozí opakování zásahu v dalších správních řízeních, která se stěžovatelem případně budou vedena. Je dán i obecný zájem na výroku, jímž bude vyslovena přípustnost, popř. nepřípustnost pořizování si zvukových záznamů z ústních jednání před správním orgánem, zvláště proto, že tuto otázku výslovně neřeší účinný správní řád a ani nový správní řád, jehož účinnost se předpokládá od 1. 1. 2006 s takovou úpravou nepočítá.

Konkrétně stěžovatel tvrdil důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., protože skutková podstata, z níž městský soud vyšel, nemá oporu ve spisech. Městský soud totiž v napadeném rozhodnutí konstatoval, že ústní jednání, při němž došlo k nezákonnému zásahu, bylo výsledkem svědka. Z protokolu z tohoto jednání však jednoznačně plyne, že ústnímu jednání byl kromě pracovníků žalovaného přítomen jen zástupce stěžovatele. Stěžovatel přitom nepopírá, že zájmy svědka je třeba chránit a zvukový záznam lze při absenci explicitní procesní úpravy pořizovat jen za výslovného souhlasu této osoby (§ 12 odst. 1 občanského zákoníku *per analogiam*). V dané věci jde však toliko o akademickou úvahu, neboť svědek při ústním jednání vyslýchán nebyl.

Stěžovatel namítl i nesprávné posouzení právní otázky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Chybná je úvaha městského soudu ohledně ústavní zásady, že „každý občan může činit, co není zákonem zakázáno“. Neexistuje důvod k tomu, aby z této zásady bylo vyňato řízení před správním orgánem. K tíži stěžovatele nelze přičítat to, že správní řád nechává bez přiměřené úpravy mnohé důležité aspekty správního řízení (např. možnost pořizovat zvukové záznamy, možnost zhotovovat kopie ze spisů). Stěžovatel nesouhlasil ani s tím, jak se městský soud vypořádal s otázkou, zda je ve věci přípustná analogie *legis* se zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Stěžovatel si vždy byl vědom rozdílu účasti veřejnosti na jednání u soudu a před správním orgánem, nicméně s ohledem na to, že u soudu je možné pořizovat zvukové záznamy i tehdy, je-li veřejnost vyloučena, nemůže obstát argument, že neveřejnost jednání znamená zákaz pořizování zvukových záznamů. Vedle toho městský soud nesprávně vyložil ustanovení § 6 odst. 3 zákona o soudech a soudcích i v dalším směru, a to, že předseda senátu či samosoudce rozhoduje o tom, zda účastníkům řízení či zástupcům veřejnosti umožní pořizovat zvukové záznamy či nikoli. Ve skutečnosti případný zákaz musí být podložen důvodnou obavou z

narušení průběhu nebo důstojnosti jednání, a to v důsledku způsobu pořizování nahrávky, nikoli v důsledku samotného faktu, že je nahrávka pořizována.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry Městského soudu v Praze. Poukázal na to, že jak správní řád, tak zákon o přestupcích upravují práva a povinnosti účastníků řízení; v daném případě byl žalobce v postavení účastníka řízení a k porušení jeho práv nedošlo, neboť žádný z citovaných zákonů právo na pořizení zvukového záznamu z ústního jednání nepřipouští.

Nejvyšší správní soud (dále též „soud“) v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 s. ř. s. nejprve posuzoval, zda řízení před soudem I. stupně nebylo zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, není nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] či nicotné.

Dospěl přitom k závěru, že rozsudek městského soudu trpí vadou řízení před soudem, přičemž tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Kasační stížnost je tedy důvodná.

Zmiňovaná vada řízení spočívá v tom, že městský soud si předsevzal ke zkoumání a věcnému posuzování žalobu, která je nepřípustná a bylo namístě ji odmítnout.

Stěžovatel se svou žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu. Poskytování této ochrany do pravomoci soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví nesporně náleží [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Žalobou proti nezákonnému zásahu se přitom může podle ustanovení § 82 s. ř. s. bránit každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Soudní řád správní zavedl ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu jako institut ochrany před nezákonným jednáním správního orgánu.

Tato žaloba je nicméně přípustná jen tehdy, nelze-li se ochrany lze domáhat jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.); kupříkladu žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42) plyne, že ve vztahu obou zmíněných žalobních typů má primát žaloba proti rozhodnutí a možnost podat úspěšně žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Nově zavedený samostatný procesní institut žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu tedy nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a účastník řízení nemůže volit tu žalobu, kterou pro sebe považuje za výhodnější. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu.

V souzené věci ze soudního a správního spisu vyplynulo, že žalovaný vydal dne 16. 1. 2003 příkaz, kterým stěžovatele uznal vinným z přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, spočívajícím v úmyslném drobném ublížení na zdraví. Za spáchaný přestupek mu uložil podle § 11 odst. 1 písm. b) v souladu s § 49 odst. 2 zákona o přestupcích pokutu ve výši 600 Kč. Stěžovatel podal včas odpor, příkaz se tedy zrušil a žalovaný proti žalobci zahájil přestupkové řízení. V rámci tohoto řízení byl stěžovatel na den 26. 2. 2003 předvolán k ústnímu jednání; tomuto jednání nechtěl být přítomen a tak proběhlo jen za účasti jeho zástupce (obecného zmocněnce); ten požadoval, aby si mohl průběh jednání nahrávat na diktafon. Z protokolu, který byl o ústním jednáním o přestupku pořízen, mj. plyne, že žalovaný rozhodl, že z jednání není možné požadovat zvukový záznam.

Ze shora uvedeného je zřejmé, že žalobce brojí proti úkonu správního orgánu, který je rozhodnutím, a to rozhodnutím o tom, že z ústního jednání nelze pořizovat zvukový záznam. Jde tu o situaci, kdy správní orgán vydává (věcně) rozhodnutí, aniž se předmětný akt formálně představuje jako správní rozhodnutí; postrádá totiž zcela formální náležitosti správního rozhodnutí (§ 47 správního řádu). Tuto skutečnost lze pak ponechat stranou; významná by byla totiž jen tehdy, pokud by toto rozhodnutí podléhalo samostatnému soudnímu přezkumu. Tak tomu ale není, neboť jde o rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení a na takové rozhodnutí se vztahuje kompetenční výluka stanovená v § 70 písm. c) s. ř. s. Tato kompetenční výluka přitom účastníka řízení nezkracuje na jeho právech, neboť má-li za to, že správní orgány nesprávnou aplikací správního řádu (příp. jiných procesních správních předpisů) porušily jeho práva jako účastníka řízení, lze takové vady řízení namítat v proti konečnému rozhodnutí správního orgánu, které lze – po vyčerpání řádných opravných prostředků – případně napadnout žalobou ve správním soudnictví.

Jen v soudním řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí ve věci by pak byl správní soud oprávněn zodpovědět otázku, zda mezi procesní práva účastníků správního řízení patří i právo pořizovat si zvukové záznamy při ústním jednání probíhajícím podle § 21 správního řádu, jaká by případně platila pravidla pro výkon tohoto práva a v neposlední řadě také otázku, zda by tato vada řízení vůbec mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, v jejímž důsledku by mohlo být konečné rozhodnutí zrušeno. Připomíná se ovšem, že v souzeném případě bylo řízení o přestupku zastaveno.

Zvolil-li stěžovatel k ochraně svých práv účastníka řízení žalobu proti nezákonnému zásahu, který spatřoval v neoprávněném zákazu pořizovat si zvukový záznam z ústního jednání, měl Městský soud v Praze respektovat, že podle § 85 s. ř. s. je jeho žaloba nepřijatelná a tuto žalobu v souladu s § 68 písm. e) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

Jelikož Městský soud v Praze citovaná ustanovení soudního řádu správního pominul a věc meritorně projednal, v řízení pochybil. Pro tuto vadu Nejvyšší

správní soud rozhodnutí soudu I. stupně zrušil. Protože pak v řízení před Městským soudem v Praze byly dány důvody pro odmítnutí žaloby, Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí Městského soudu v Praze druhým výrokem sám žalobu odmítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Nebylo přitom důvodu, aby se Nejvyšší správní soud zabýval argumentací vyslovenou v rozhodnutí Městského soudu v Praze a námitkami stěžovatele obsaženými v kasační stížnosti, neboť řízení, z něhož rozhodnutí a následně i kasační stížnost vzešly, nemělo vůbec proběhnout.

Protože žaloba byla odmítnuta, postupoval Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, a to jednak nákladů řízení, které vynaložil před Městským soudem v Praze, a jednak nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 21. listopadu 2005

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu